



Distr.  
GENERAL

A/52/7/Add.10  
27 February 1998  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十二届会议  
议程项目 116 和 157

1998-1999 两年期方案概算

联合国的改革: 措施和提议

裁减非方案费用并重新确定用途

行政和预算问题咨询委员会

第十一次报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了 1997 年 12 月 22 日秘书长关于裁减非方案费用并重新确定用途的报告(A/52/758)。该报告是咨询委员会关于 1998-1999 两年期概算的第一次报告<sup>1</sup>请求提出的,大会 1997 年 12 月 22 日第 52/220 号决议已经核可。在审议该报告期间,委员会会见了主管管理事务部副秘书长和秘书长的其他代表。

2. 如同秘书长的报告第 3 段所述,大会 1997 年 12 月 19 日第(52/12 B 号决议请秘书长在 1998 年 3 月底之前提出关于发展帐户的详细报告,说明这一倡议是否可以持续、执行方式、具体目标以及使用这种资源的有关实施标准。

3. 关于正在审议的报告,咨询委员会回顾,委员会在其第一次报告,<sup>2</sup>特别是第 30(c)段中表示,秘书长三份相关报告(A/51/829、A/51/873 和 A/51/950)中提出的关于削减行政开支三分之一的建议需要提出一件详细报告,其内容应包括:

- (a) 界定行政开支和“非方案”费用;
- (b) 在技术上有充分根据地说明为何主张行政开支占预算的 38%;
- (c) 提出直到 2001 年年底每年分阶段削减的具体计划和时间表;
- (d) 指出应采取何种措施落实这种削减,例如精简与合并秘书处的单位和简化程序;
- (e) 说明这种削减对方案和对联合国业务的支助和其他事务的影响,以及如何确保这些削减不会损害联合国各机构的控制和监督能力;
- (f) 说明将按何种程序来重新部署所节约的款项和决定其用途。

#### “非方案”费用的定义和确定非方案费用占预算的百分比

4. 咨询委员会认为,秘书长 1997 年 12 月 22 日的报告(A/52/758)的缺陷在于对经常预算提供经费的活动的性质概念不清。首先,“非方案”这个概念本身不能适用于联合国经常预算,因为《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》条例 5.5 规定,“方案概算需提供资源的所有活动均应编制方案。”此外,必须指出,经常预算提供经费的活动大部分都以服务为重点。根据这一情况,对秘书长报告第 10 段提到的若干活动的界定似乎难以说明理由。

5. 即使同意秘书长的报告所提出的“方案/非方案”费用的定义,但计算出这些费用占方案预算 38%所使用的方法似乎严重有误。22.304 亿美元的计算基数是根据 1996-1997 两年期方案概算总额 26.871 亿美元得出的。然而,委员会回顾,大会 1995 年 12 月 23 日第 50/214 和 50/215 号决议所核可的 1996-1997 两年期支出总额却是 26.08 亿美元。此外,咨询委员会发现,即使从计算基数中减去用于维修/建筑费和特别费用的开支(见同上,第 16 段),但却利用与此类开支有关的行政支助构成部分除以已减少的基数来得出非方案费用的总百分比,这在方法上是不合理的。

6. 除了非方案费用的定义行不通以及计算基数错误等问题以外,错上加错

的是还武断地利用一些假定来计算非方案费用。秘书长的报告第 13、14 段和第 36 至 40 段对会议事务和新闻费用的处理就是一个例子。合计起来, 仅仅这些费用就超过了该报告预计节约款项的 50%。关于会议事务, 则已假设会议事务费用的 25%左右专用于非方案实体, 主要是行政部门, 而且主要是在总部为联合国处理行政事务的一些机构(第五委员会、养恤金联委会、行政和预算问题咨询委员会、国际公务员制度委员会、审计委员会等。)(同上, 第 13 段)。然而, 该报告未能具体说明 25%这一数字的确定理由。鉴于本组织经常预算提供经费的活动大都以服务为重点(见上文第 4 段), 咨询委员会仍然坚信, 得出的这个百分比只能是武断选择的结果。此外, 为该研究报告的目的, 还估计会议事务费用中用于非方案费用的份额将在整个文件中始终估计为 25%(见 A/52/758, 表 1), 尽管在研究过程中, 假设会议事务费用中非方案方面的总额将会减少。

7. 对新闻的估计数似乎也没有具体依据。秘书长报告第 14 段和第 40 段表示, 根据对现有职能的分析, 该厅费用 100%列为非方案费用; 为减少非方案费用, 传播和新闻厅的资源预期将逐步重新部署至实务方案。对于这种转移未作任何令人信服的解释。咨询委员会指出, 前新闻部的工作方案在很大程度上有助于明智地理解联合国的目标和方案, 包括其实务活动; 因此, 认为新闻部的活动属于非方案活动是站不住脚的。对此, 咨询委员会回顾, 秘书长在其 1997 年 10 月 10 日关于新闻问题的报告(A/52/455)第 8 段中说:

“这反映了我对传播作用的重视, 不是把它列为支助职能, 而是把它作为联合国实务方案中不可分割的一部分。”

尽管如此, 如果似有必要进一步重新确定联合国新闻活动的工作重点, 这项工作应与可能导致在秘书处各业务领域实行效率措施的查明可能的经费节约的工作分开进行。

8. 咨询委员会得出结论认为, 由于存在上述困难, 该报告并没有能够说明行政支出占方案预算 38%的理由, 也未能证明削减行政支出三分之一将得到累积节约

款项 1.95 亿美元。此外,即使同意秘书长 1997 年 12 月 22 日的报告(A/52/758)使用的概念和方法,1.95 亿美元的目标也不能实现,因为 1998-1999 两年期核定预算同 1996-1997 两年期核定预算一样(见上文第 5 段),也少于秘书长报告中显示的数字。

9. 对此,重要的是应记住,人事费大约占联合国经常预算的 70-80%;最近的经验证实,实现秘书长的报告所述规模的节约将不可避免地影响到几百个员额。因此,接下来要考虑的问题就是该报告设想的提高效率措施是否足以腾出和重新部署该报告预期规模的员额和资源。

#### 效率措施及其影响

10. 咨询委员会欢迎提高效率。正如它在关于 1998-1999 两年期方案概算的第一次报告<sup>2</sup>第一章第 13 段中所指出,咨询委员会一直继续表示,它关切提高效率以及为达到这个目标而必须作出的精简和改革。但是,咨询委员会发现,秘书长的报告第 18 至 34 段所述措施不够详细或不够具体,没有响应内所载其第一次报告第 30(c)(四)和(五)段提出的要求。此外,为未来设想的措施应同 1998-1999 两年期方案概算中已经列入的措施明确区分开来。

11. 存在其他的问题。例如,委员会从报告第 39 段和表 2 注意到,预计在 2000-2001 两年期和 2002-2003 两年期,由于将减少会议事务的非方案费用,将分别导致节约 3 550 万和 2 800 万美元。但是,报告第 36 至 38 段提供的解释却不支持此种预测。例如其中指出,虽然预计秘书处会在 1998 年年底前减少文件 25%,但这不会直接导致会议事务费用的大幅度的节省(A/52/758,第 38 段)。其中还提到,费用的减少将取决于行政和财务机构的活动程度,而且,从技术进步和程序改进方面也会节省一些资金(同上,第 37 段)。但是,并没有提供令人满意的解释或业绩指标来支持这些目标,例如关于下两个两年期预测的会议次数和每次会议预计费用,以及在编辑和翻译这些费用更大的职能方面如何实现节约。

12. 关于会议事务的节约问题,秘书长的报告第 43 段和表 2 中指出,行政和财务方面的政府间会议的周期频率和会期及所要求的文件一直在增加。如果这些费用减少了,在下两个两年期估计将节约大约 2 200 万美元,这将是会员国的贡献(同上,第 42 和 43 段)。咨询委员会没有收到同此种估计的依据有关的任何令人满意的解释。此外,情况似乎是,在计算会议事务项下的其他节约时似已将这笔 2 200 万美元中的某一部分考虑在内。

13. 此外,该报告表 1 方案费用项下的会议事务费用预测也难以理解。预测方案费用项下的会议事务费用将从 1996-1997 两年期概算的 3.848 亿美元降低到 2002-2003 两年期的 3.15 亿美元,即降低 18%。但是,该报告第 37 段却指出,如果为经济和社会领域的方案活动提供的额外资源被用来增加传统的方案产出——会议和报告——那么,结果会导致会议事务工作量增加。

14. 委员会认为,应继续致力于设法简化和精简制度和程序,如秘书长报告第 18 至 34 段所叙述的一般性意向说明,因为这将对秘书处所有活动的效率产生积极影响。尤其是如果在采取这些效率措施的同时加强联合国的计算机信息系统并经常对工作人员进行密集的培训,这反过来可能将导致方案预算各款的节约。但是,委员会认为,在财务和工作人员条例和细则的修改方面,必须谨慎从事,以便在联合国内部保持必要水平的财务和行政控制。应当明确阐述该报告第 20 至 27 段中提到的其他制度和程序上的改革,说明各两年期已经完成的改革和将要完成的改革以及因此在实际上实现的节约。此外,关于收回为预算外活动所提供服务的费用(同上,第 28-30 段),委员会认为,这也可以推广至非政府组织及联合国各基金和方案。<sup>3</sup>

15. 委员会提请注意,应采取步骤确保秘书处的行政和管理业务中的节省不致损害联合国在这些领域提供经核准的服务的能力。委员会曾经指出,采取效率措施,减少费用同时又能保持或进一步提高服务水平和质量,如此实现的节约才是真正的节约。<sup>4</sup>

## 如何进行

16. 上文各段显示,秘书长的报告(A/52/758)没有提供可行的基础,可以据此执行大会所核可的关于将提高效率节约下来的资源重新部署给一个发展帐户的措施。显然下一步是要求提出另一份报告。但是在现阶段,实现改革目标—一个更有效率和成果的联合国—的比较切实可行的方式是不要过分关注概念和理论(包括何者构成方案费用和非方案费用),而是集中注意程序,提出具体的新措施,期能提高联合国的效率并且证实执行新措施及在此之前已开始采取的措施所产生的结果。

17. 在本报告附件中,咨询委员会将建议关于分阶段执行提高效率计划并将相关的节约重新部署到发展帐户的时间表。从附件概述的计划可以看出,秘书处必须根据所提出的具体倡议采取行动,会员国将事先获得有关这些倡议的通报。为了避免以前工作中出现的混乱,<sup>4</sup>效率倡议的实际结果应先提出并让大会认为满意,然后再批准重新部署有关的节约款项。

18. 在这方面,必须铭记,根据大会第 52/12 B 号决议第 24 段,这项工作并不是削减预算而是重新部署。在重新部署之前和之后,预算总额和有关摊款均维持不变。同效率措施有关的提案应构成业绩报告的单独部分,并应同关于货币波动和通货膨胀变动情况的资料分开处理。因此,由于货币波动和通货膨胀影响而产生的节约将不可转移到发展帐户,而亏损也不会导致本来可动用的效率节约数额的减少。

19. 咨询委员会认为必须循序进行,制定程序确保具体的效率措施取得可以确定的节约。同样,必须改进查明方案预算各款节约潜力的过程。由于消除了工作上的重复,并由于采取更好的工作方法和技术革新这些效率措施而真正提高了生产率,据认为在执行预算期间节约数额将增加。委员会回顾了它关于 1998-1999 两年期方案概算的第一次报告,<sup>2</sup> 第一章,第 5 段中的评论,打算尽早恢复审议改进业绩报告的问题。

20. 委员会相信,所有方案管理人都将承担责任提高自己所在领域的效率。这些倡议不仅涉及总部各部和办事处,还涉及各区域委员会和外地办事处。

21. 应当请各部和办事处提出关于提高生产率并说明预计的节约潜力的具体提案。应请它们将这些提案作为预算拟定过程的一部分来提出。方案管理人应确保在方案执行过程中使效率增益数量化,以便反映在有关业绩报告和后来重新部署过程中(见附件)。管理事务部应负责确保以上要求得到遵守,并负责拟定全秘书处的生产率措施鼓励办法。

### 发展帐户的运作

22. 考虑 1998-1999 两年期可能实现的节约的处理问题必须同上述提案相区分。委员会回顾指出,秘书长在其 1997 年 9 月 11 日的报告(A/52/303,第 34.1 段)中估计,该报告中讨论的他的改革方案将使 1998-1999 两年期方案概算节约 12 702 700 美元。秘书长请求将这笔款项拨给 1998-1999 两年期方案概算第 34 款下的发展帐户,并指出该帐户的业务情况将在以后提交大会。大会在其第 52/220 号决议中注意到,即将制订发展帐户的使用安排和程序,并吁请秘书长在 1998 年 3 月底之前就这一问题提出报告(另见上文第 2 段)。大会还决定将因撤销可持续发展问题高级别委员会而节省的 326 000 美元转至发展帐户。咨询委员会在收到上述秘书长报告后将提出关于发展帐户业务情况的评论和建议。

### 注

<sup>1</sup> 《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 7 号》(A/52/7),第 30(c)段。

<sup>2</sup> 《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 7 号》(A/52/7)。

<sup>3</sup> 见 A/52/7(第二章,第四部分),第四.11 段,以及 DP/1997/31,第 36 段。

<sup>4</sup> 见《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 7 号》(A/52/7)第一章,第 13-21 段。

附件

关于分阶段将效率节约款项  
重新部署至发展帐户的计划

1998 年秋季

1. 由于 1998-1999 两年期方案预算已经在执行中,作为过渡措施,1998 年 9 月,秘书长应提议 1999 年的具体措施,以增补 1998-1999 两年期方案预算内已载列者,并应附上预测的相关节约。12 月,1998-1999 两年期第一次执行情况报告应包括 1998 年期间实际可能取得的这种节约及请求转帐至发展帐户的资料。

1999 年春季—2000-2001 两年期方案概算

2. 根据现行办法,秘书长开始着手编制 2000-2001 两年期方案概算,将已获授权方案的估定经费列入预算概要中大会核定的初步资源估计数总额。对方案预算每一相关款次,秘书长将估计执行已获授权方案所需拨款数额及很可能因为实现生产量增加所会产生可能节约的预测数额。

3. 咨询委员会认为,由于生产量增加的结果,进行与实质性方案的执行不直接有关的支助活动和实质性方案的执行都会产生节约。在预算的发展帐户款次,秘书长应摘要说明概算,概述很可能的资源来源和可重新部署至发展帐户的节约的预测总额。咨询委员会将在春季会议上审查提交的预算连同预测的各项节约指标,并将向大会指出它认为哪些项是可行的,哪些项是不可行的。委员会将建议大会在预算拨款决议中指明,由于实行效率措施的结果,打算重新部署至发展帐户的预测的可能节约。然后,根据其审查执行情况报告及当有证据证明实际节约已实现时,委员会将针对重新部署资金供秘书长提议的用途提出建议。

4. 按照现行预算办法,在第一次执行情况报告之后还存留在任何预算款次中的拨款数额将作为下一个方案概算中该款次的基础。每个两年期转至发展帐户

的累计数额因此将成为随后各两年期发展帐户相关款次拨款的维持基数。

1999年秋季—1998-1999两年期第二次执行情况报告

5. 秘书长将说明迄今已指出和(或)核可的倡议的结果并请求将资金转至发展帐户。到1999年12月31日为止该帐户的节余可转入2000-2001两年期方案预算。

2000年秋季—2000-2001两年期第一次执行情况报告

6. 2000-2001两年期方案预算执行情况报告将说明迄今所采取措施的结果,并请求将相关资源重新部署至发展帐户的该款次。

7. 自2000-2001两年期第二次执行情况报告开始,上述的周期将继续适用于2002-2003年。

- - - - -